



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0556/22.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Sandra Tadeu, que determina que os estabelecimentos de ensino de educação infantil e fundamental do Município de São Paulo justifiquem por escrito a impossibilidade de matrícula de alunos.

O art. 1º da proposta afirma a obrigatoriedade de matrícula de alunos em estabelecimentos de ensino de educação infantil e fundamental do Município de São Paulo. No caso de impossibilidade de matrícula por inexistência de vagas ou por qualquer outro motivo, o art. 2º prescreve que o estabelecimento de ensino deverá fornecer por escrito, aos pais ou responsáveis, declaração contendo: I - a quantidade de turmas do estabelecimento de ensino para o ano pretendido; II - a quantidade de alunos regularmente matriculados para o ano pretendido; III - a ordem cronológica da solicitação do requerente na lista de espera; e IV - o motivo por escrito da recusa.

A justificativa faz referência a “relatos de instituições de ensino que negam matrícula aos educandos não apenas por inexistência de vagas”, sem que fique claro aos pais ou responsáveis o motivo da recusa. Essas negativas de matrícula podem estar relacionadas ao preconceito e à discriminação, que o projeto objetiva combater.

Do ponto de vista jurídico, nada obsta o prosseguimento da propositura.

De início, cumpre observar que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

De se ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27.01.2021).

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016). Esse entendimento foi adotado pelo STF em sede de repercussão geral, quando do julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas. Nesse julgamento, firmou-se a seguinte tese:

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar constitucional a Lei nº 12.953, de 9 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Quanto ao mérito, o projeto procura criar um mecanismo que garanta à população o acesso a informações pertinentes aos motivos da eventual recusa de matrícula em escolas municipais, evitando, assim, que haja recusas infundadas ou que possam disfarçar possível preconceito ou discriminação. Trata-se, assim, de tema do maior interesse de crianças, adolescentes e pessoas com deficiência – a quem se determina seja dada proteção especial.



Nesse sentido, a Constituição Federal:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola,”

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

.....



III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

.....

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º” (grifos acrescentados)

Atenta ao panorama traçado pela Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal no Título VI, Capítulo I, trata da Educação, dispondo que será ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, e que será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil (art. 200, *caput*).



Outrossim, o projeto alinha-se às metas e estratégias traçadas no Plano Municipal da Educação, objeto da Lei Municipal nº 16.271, de 17 de setembro de 2015:

“META 6.

Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos público e gratuito com qualidade socialmente referenciada para a demanda de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos educandos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano.

Estratégias:

.....

6.5. Implementar políticas de prevenção à evasão motivada por qualquer forma de discriminação, violência e preconceito, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão.

.....

META 8.

Universalizar, para a população com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, até o final de vigência deste Plano.

Estratégias:

.....

8.17. Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e



do desenvolvimento escolar dos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso educacional, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude.

.....”

(grifos acrescentados)

Por outro lado, a Constituição Federal cuidou de estabelecer, no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública, art. 37, § 1º, que: “A *publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagem que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.*” Em termos praticamente iguais, dispôs a Constituição Estadual, em seu art. 115, § 1º.

Imperiosa, portanto, a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no seu aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc.

Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII, da Carta Magna:

“Art. 5º (...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

A propósito do dispositivo constitucional acima, foi ele regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como "Lei de Acesso à Informação", que dispõe sobre procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e cujo art. 3º enuncia as seguintes diretrizes:

"Art. 3º.....

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública."

Note-se, ainda, que a propositura não apresenta vício de iniciativa, na medida em que não determina a prestação de um novo serviço público, mas, apenas, a divulgação de informações a quem tem sua matrícula recusada em escola pública do Município. Nesse sentido, encontra amparo na atual jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, como se observa dos julgados que seguem, a título ilustrativo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques, e dá outras providências".



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo. Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos. Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma. Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente.”

(ADI 2059867-94.2017.8.26.0000, j. 13.12.2017 – grifos acrescentados)

“I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.957, de 08 de março de 2017, do Município de Ribeirão Preto. Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de dados sobre multas de trânsito do Município.

II. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral, tema 917.

III. Usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Inocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à transparência da administração pública. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de seus serviços. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes.

IV. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

V. Ação julgada improcedente.”

(ADI 2154977-23.2017.8.26.0000, j. 08.11.2017 – grifos acrescentados)

Assim, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito às Comissões competentes.

Durante a tramitação deverão ser realizadas, ao menos, duas audiências públicas, tendo em vista o disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município. Para aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto somos, **PELA LEGALIDADE.**

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em